



www.krisdika.go.th

กฤษฎีกาสาร

ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑
เดือนตุลาคม - พฤศจิกายน ๒๕๕๓

เจ็ดสิบเจ็ดปี “กฤษฎีกา”

เวียนบรรจบเก้าชันวาวโรภาส	ดูประกาศมงคลสมัยเฉลิมฉลอง
กฤษฎีกาครบวาระตามครรลอง	เจ็ดสิบเจ็ดปีครองยึดมั่นธรรมาภิบาล
ด้วยตั้งมั่นหมายมุ่งผดุงรัฐ	เสริมชาติ ศาสน์ กษัตริย์ จารสืบทอด
พัฒนาหลักนิติรัฐป้องอภิบาล	บูรณาการเสริมชาติเอื้อประชา
ด้วยวิสัยทัศน์เป็นศูนย์กลางความเชื่อมั่น	จะสร้างสรรค์หลักกฎหมายเพื่อรักษา
นิติธรรมครองไทยทำสืบมา	และมุ่งมั่นพัฒนาชาติสืบไป

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๐ วันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ เพื่อจัดตั้ง “คณะกรรมการกฤษฎีกา” ขึ้น เป็นองค์กรทำหน้าที่ร่างกฎหมาย เป็นที่ปรึกษาและให้ความเห็นทางกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐแทนกรมร่างกฎหมายเดิม รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองด้วย โดยมี “สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาภายใต้การบริหารงานของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา” ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ถือเอาวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๔๗๖ เป็นวันสถาปนาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา”

“วิสัยทัศน์”

ดำรงไว้ซึ่งความเป็นองค์กรกลางทางกฎหมายของประเทศ มีอิสระทางวิชาการและได้รับการยอมรับเชื่อถือในการจัดทำกฎหมาย การให้คำแนะนำและให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมาย โดยถูกต้องตามหลักนิติธรรม

๑ ถนนพระอาทิตย์

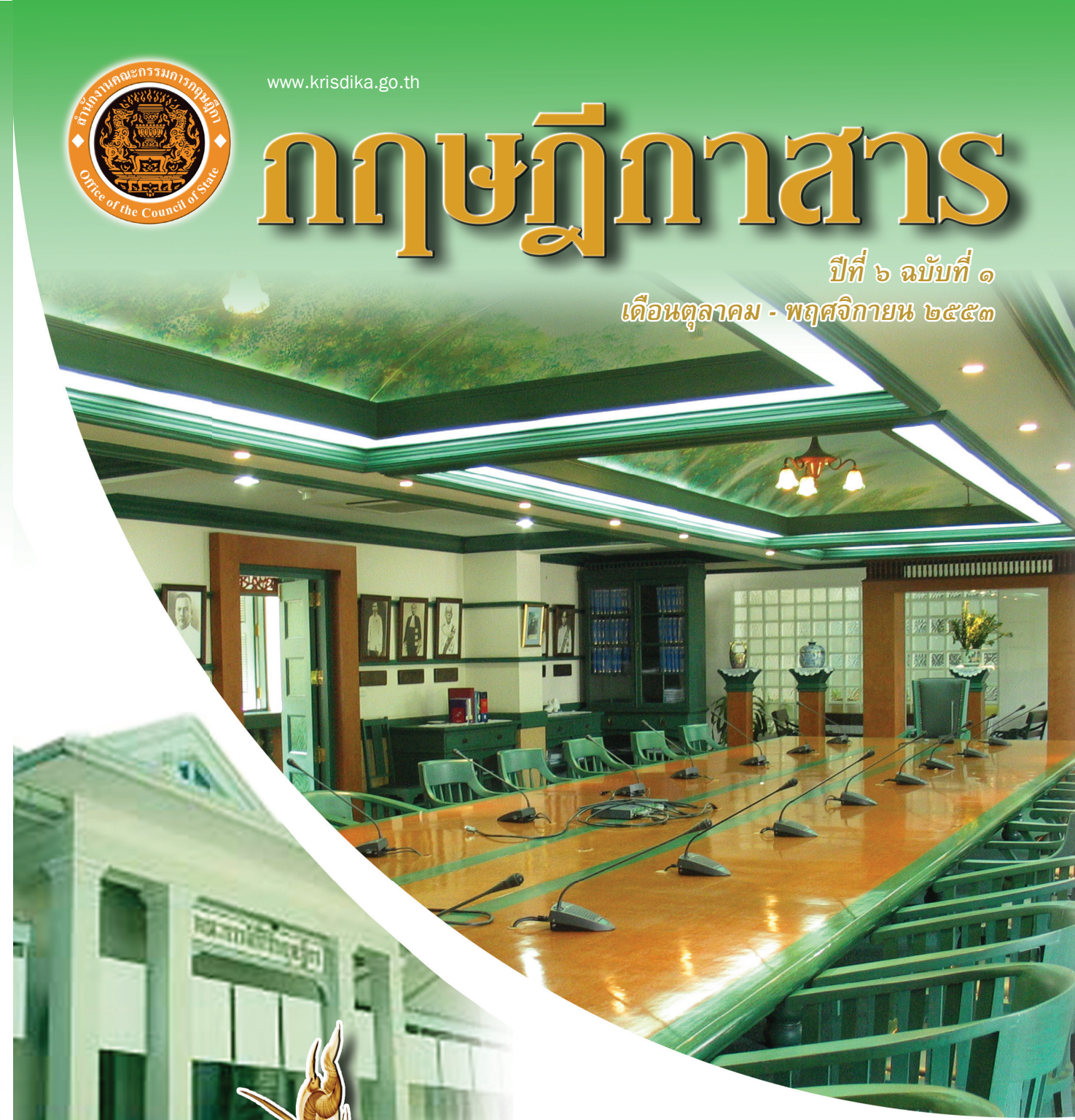
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

“มุ่งมั่น สร้างสรรค์กฎหมายไทยให้มีคุณภาพ”



๗๗ ปี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



ภาพเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อดีต-ปัจจุบัน



พ.ต. ๒๔๗๖-๒๔๗๘
พลจ.ประพนธ์อนิธิตรนตรี
(ม.ล.ประดับ สุทัศน์)



พ.ต. ๒๔๗๘-๒๔๘๘
นายเดียน พูนภาค



พ.ต. ๒๔๘๙-๒๔๙๖
นายเสริม วิจิฉัยกุล



พ.ต. ๒๔๙๖-๒๕๑๑
นายหยุด แสงอุทัย



พ.ต. ๒๕๑๑-๒๕๒๒
นายสมภาพ โทตระกิตย์



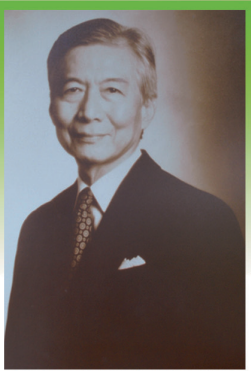
พ.ต. ๒๕๒๒-๒๕๓๓
นายอมร จันทรสุมบูรณ์



พ.ต. ๒๕๓๓-๒๕๓๔
นายประเสริฐ นาสกุล



พ.ต. ๒๕๓๔-๒๕๓๗
นายวิมนา รัตน์วิจิตร



พ.ต. ๒๕๓๗-๒๕๓๘
นายเมธี ตันเตมหทิพย์



พ.ต. ๒๕๓๘-๒๕๔๓
นายอัคราท จุฬารัตน



พ.ต. ๒๕๔๓-๒๕๔๗
นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคนต์



พ.ต. ๒๕๔๗-๒๕๕๓
คุณพรทิพย์ จาละ



นายอัชพร จารุจินดา
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาคนปัจจุบัน

สารบัญ

เรื่องน่ารู้

- การควบคุมร่างกฎหมายมีไว้กับรัฐธรรมนูญ ๒
- บทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ๘

สฎิปปิเศษ

- นายอชพร จารุจินดา ๑๑
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ความเห็นทางกฎหมาย

- ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ ๑๘
- ความเห็นทางกฎหมายที่น่าสนใจ ๒๐

เทคโนโลยีสารสนเทศ

- เทคโนโลยี 3G และ WiMAX ๒๒

เลาเรอังกฤษฎีกา

- รายงานผลการปฏิบัติราชการ ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ๒๔

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายอชพร จารุจินดา

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายสงขลา วิชัยชัชคะ นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ
นายธรรมนิตย์ สุมนต์กุล

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

กองบรรณาธิการ

นางสิรินันท์ ปานเสมศรี

บรรณาธิการ

นายโกมล จิรชัยสุทธิกุล นายนพดล เกรีฤกษ์

นางณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์ นายเชวง ไทยยิ่ง

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวพรเพ็ญ คำณนวัฒน์ นางกรรณกนก ช่างกลึงเหมาะ

นางสาวรัชณี สังข์ทองงาม นางเกสรีณี แสงสุวรรณ

นางชุตินา ใหญ่น้อย

จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยการและประชาสัมพันธ์ สำนักอำนวยการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๒๒๒-๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๒๐๕, ๑๖๔๐

โทรสาร ๐-๒๒๒๐-๗๖๓๙

www.krisdika.go.th, www.lawreform.go.th



บทบรรณาธิการ

๖ วัสดุที่ท่านผู้อ่านกฤษฎีกาสารทุกท่าน อย่างเข้าสู่ปีที่ ๖ ของการจัดทำกฤษฎีกาสาร นอกจากจะเป็นกฤษฎีกาสารฉบับแรกของปีงบประมาณแล้ว ยังเป็นฉบับที่สร้างขึ้นเนื่องในวาระพิเศษครบ ๗๗ ปี แห่งการสถาปนาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมๆ กับการเปลี่ยนผู้บริหารสูงสุดท่านใหม่ เนื่องจากเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาท่านเดิม คือ คุณพรทิพย์ จาละ เกษียณอายุราชการ สฎิปปิเศษฉบับนี้จึงขอนำเสนอประวัติและผลงานของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาท่านใหม่ คือ นายอชพร จารุจินดา ให้ทราบพอสังเขป

เนื้อหาในฉบับนี้มีความเข้มข้นเป็นพิเศษเช่นกัน ปกหน้าด้านในเป็นภาพเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในอดีตตั้งแต่ท่านแรกจนถึงปัจจุบัน ปกหลังเป็นประวัติโดยย่อ วิสัยทัศน์ และค่านิยมของสำนักงาน เรื่องน่ารู้ทางด้านกฎหมายเป็นเรื่องที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งสำหรับนักร่างกฎหมายทุกท่าน ได้แก่เรื่อง การควบคุมร่างกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ทั้งในระยะก่อนกฎหมายใช้บังคับและเมื่อกฎหมายใช้บังคับแล้ว เรื่อง บทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ผู้เขียนได้วิเคราะห์ถึงปัญหาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในปัจจุบันและให้ข้อเสนอแนะที่น่าสนใจ ความเห็นทางกฎหมายต่าง ๆ ที่น่าสนใจและเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของเพื่อนข้าราชการ รวมถึงประชาชนที่เกี่ยวข้อง เทคโนโลยีสารสนเทศฉบับนี้นำเสนอเทคโนโลยี 3G และ WiMAX ซึ่งกำลังเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนในขณะนี้ สุดท้ายขอฝากท่านผู้อ่านที่สนใจความรู้ทางด้านกฎหมาย และข้อมูลข่าวสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ติดตามได้จากเว็บไซต์ของสำนักงาน ๒ เว็บไซต์ คือ www.krisdika.go.th และ www.lawreform.go.th

บรรณาธิการ

บทความ ข้อความ หรือความเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในกฤษฎีกาสาร เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย





การควบคุมร่างกฎหมาย มิให้ขัดรัฐธรรมนูญ

นางสาวอนิษา เกษมสันต์ ณ อยุธยา^๑
นายนพดล เกริกฤทธิ์^๒

การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปตามหลัก “นิติรัฐ” หรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย กล่าวคือ รัฐจะดำเนินการใดได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยชัดแจ้งและรัฐต้องใช้อำนาจนั้นในทางที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด โดยจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดหรือเพียงเท่าที่จำเป็น แต่โดยที่กฎหมายเป็นกลไกสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายจึงต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และการตรากฎหมายนั้นต้องไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ดังนั้น การที่กฎหมายจะใช้บังคับได้ต้องมี “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ด้วย กล่าวคือ เนื้อหาแห่งกฎหมายจะต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยต้องไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกระบวนการตรากฎหมายก็ต้องเป็นกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นตอนและวิธีการไว้ด้วย

๑. วิธีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้เป็นสองระยะ คือ

- (๑) การควบคุมก่อนกฎหมายใช้บังคับ
- (๒) การควบคุมเมื่อกฎหมายใช้บังคับแล้ว
- (๑) การควบคุมก่อนกฎหมายใช้บังคับ**

การควบคุมก่อนกฎหมายใช้บังคับนั้น เป็นการควบคุมแบบนามธรรม โดยเป็นการควบคุมตั้งแต่กฎหมายยังอยู่ในกระบวนการตราและยังไม่ประกาศใช้บังคับ

การควบคุมก่อนกฎหมายใช้บังคับนี้ ประเทศที่เริ่มใช้ระบบนี้เป็นประเทศแรก คือ ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งได้รับอิทธิพลของรูโซ (Rousseau) ที่ถือว่ากฎหมายที่ประกาศใช้และเป็นเจตจำนงร่วมกันของปวงชน จึงไม่มีองค์ใดที่จะวินิจฉัยว่ากฎหมายที่ประกาศใช้แล้วขัดรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงต้องมีระบบป้องกันมิให้ร่างกฎหมายที่กำลังจะประกาศใช้ขัดรัฐธรรมนูญ

การควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญนี้ สามารถแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ

(ก) การควบคุมที่รัฐธรรมนูญบังคับไว้ว่าต้องทำ (obligatoire) ได้แก่ การที่ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาจะถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้บังคับ ส่วนกฎหมายธรรมดาที่พันธกรณีระหว่างประเทศอาจถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

^๑ นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ สำนักหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๒ ผู้อำนวยการสำนักหลักนิติบัญญัติ สำนักหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



(ข) การควบคุมที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจทำได้ (facultatif) การควบคุมร่างกฎหมายธรรมดาและพันธกรณีระหว่างประเทศนั้น รัฐธรรมนูญมิได้บังคับว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้บังคับ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดวิธีการที่ผู้มีสิทธิร้องขอสามารถร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบร่างกฎหมายหรือพันธกรณีระหว่างประเทศก่อนที่จะมีการประกาศใช้บังคับได้

(๒) การควบคุมเมื่อกฎหมายใช้บังคับแล้ว

การควบคุมกฎหมายที่ใช้บังคับแล้วเป็นวิธีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญวิธีการหลักของศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนใหญ่ ในทางทฤษฎีมีสองวิธีการ คือ

(ก) การควบคุมแบบรูปธรรม (Concrete Control) คือ การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญเมื่อมีคดีพิพาทเกิดขึ้น โดยมีการโต้แย้งว่ากฎหมายที่ใช้บังคับในคดีนั้นหรือกฎหมายที่ศาลใช้ในกระบวนการพิจารณาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

(ข) การควบคุมแบบนามธรรม (Abstract Control) คือ การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องมีคดีเกิดขึ้นในศาล

สำหรับประเทศไทย การควบคุมร่างกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ เป็นฉบับแรกที่สร้างระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อนที่กฎหมายจะประกาศใช้บังคับเป็นครั้งแรก ต่อมาก็ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จนกระทั่งพัฒนาเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

๒. การควบคุมร่างกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สามารถแยกได้เป็นดังนี้

๒.๑ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

๒.๑.๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้แก่กฎหมายใดบ้าง

มาตรา ๑๓๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

(๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๖) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๗) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

(๘) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๙) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

๒.๑.๒ ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๓๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๓) ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

๒.๑.๓ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

มาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย โดยอนุโลม

๒.๑.๔ การควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ

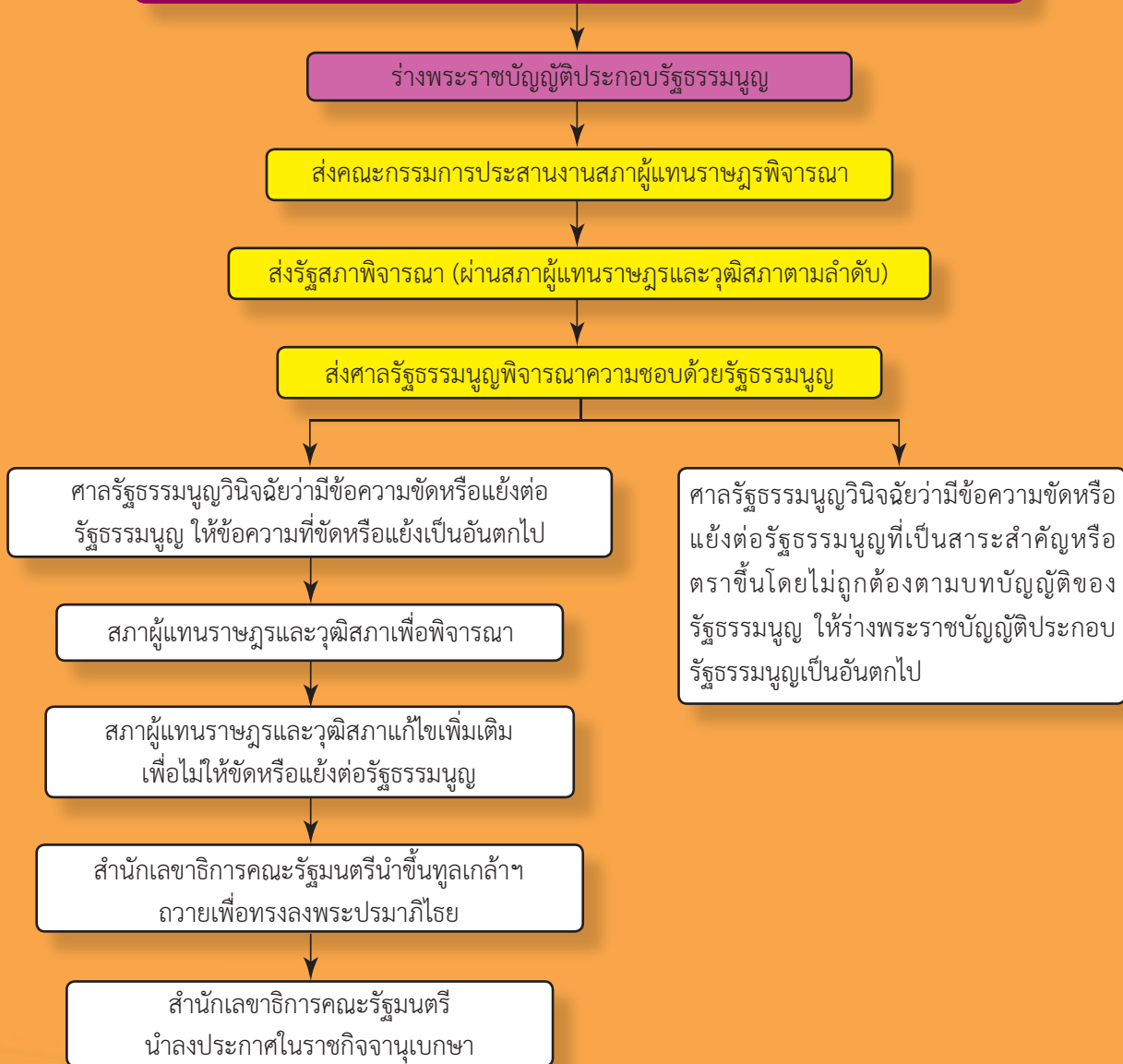
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดถึงการควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมิให้ขัดรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๑๔๑ ดังนี้

(๑) เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

(๒) เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามมาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

(๓) ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไป ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ และให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

ขั้นตอนการพิจารณาและการควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ชัดรัฐธรรมนูญ



๒.๒ ร่างพระราชบัญญัติ

๒.๒.๑ ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ

มาตรา ๑๔๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑๓๙ ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(๓) ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ

(๔) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา ๑๖๓ ในกรณี
ที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (๒) (๓) หรือ (๔) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมี
คำรับรองของนายกรัฐมนตรี

๒.๒.๒ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

(๑) มาตรา ๑๔๒ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติเสนอ
ต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน

(๒) มาตรา ๑๔๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดว่า เมื่อสภาผู้แทนราษฎร
ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามมาตรา ๑๔๒ และลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราช
บัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา โดยวุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าร่างพระ
ราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลง
มติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้
เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา

๒.๒.๓ การควบคุมร่างพระราชบัญญัติมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดถึงการควบคุมร่างพระราชบัญญัติมิให้ขัดรัฐธรรมนูญไว้
ในมาตรา ๑๕๔ ดังนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย
เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยัน ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำ
ร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของ
ทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระ
ราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้
เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภา
ที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือ
ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้ง
ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

(๓) ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้
ร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

(๔) ถ้าศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้หรือ
ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็น
อันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้แต่มิใช่กรณี
ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้น
เป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป



ขั้นตอนการพิจารณาและการควบคุมร่างพระราชบัญญัติมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ

ร่างพระราชบัญญัติ

ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

ส่งรัฐสภาพิจารณา (ผ่านสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ)

ส.ส. ส.ว. หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่าง พ.ร.บ. มีข้อความขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี เพื่อส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

นายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่าง พ.ร.บ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญและแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความ เป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัติเป็นอันตกไป

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่มิใช่เป็นสาระสำคัญให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งเป็นอันตกไป

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำลงประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา



บทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ*

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ *

ความนำ

การปกครองในระบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน การบริหารราชการแผ่นดินจึงต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางและต้องเป็นไปโดยเปิดเผย โปร่งใส และให้โอกาสแก่ประชาชนที่จะแสดงความคิดเห็นเพื่อสะท้อนความต้องการในเรื่องต่างๆ อันจะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด

ในการจัดทำร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น ฝ่ายบริหารของประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้วจึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ซึ่งอาจเกี่ยวข้องในขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะผู้ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้นจะเป็นหน่วยงานของรัฐ เอกชน หรือประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อให้ร่างกฎหมายนั้นสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้อย่างแท้จริง

สำหรับประเทศไทยนั้น ที่ผ่านมาผู้ซึ่งเกี่ยวข้องหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายที่เป็นหน่วยงานของรัฐมีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายเกือบทุกขั้นตอน เช่น การที่หน่วยงานผู้ยกร่างกฎหมายจัดการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่ตนจัดทำขึ้น การที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือสอบถามหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายแต่ละฉบับเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก่อนอนุมัติหลักการของร่างพระราชบัญญัติ หรือการที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปชี้แจงประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายที่เป็นเอกชนและเป็นผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยตรงกลับมีโอกาสน้อยมากที่จะแสดงความคิดเห็นของตนเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นต่อหน่วยงานของรัฐ แม้ในระยะหลังหน่วยงานของรัฐผู้จัดทำร่างกฎหมายจะให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นหรือการระดมความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ตนเป็นผู้จัดทำมากขึ้น

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติหลายมาตราที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมาตรา ๘๗ (๑) และ (๒) ของส่วนที่ ๕ แผนวาระนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน กำหนดให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การตัดสินใจทางการเมือง และการจัดทำบริการสาธารณะ ส่วนมาตรา ๘๗ วรรคสอง ได้ย้าถึงการมี

* สรุปรายจากบทความของนายปกรณ์ นิลประพันธ์ ผู้สอนใรรายละเอียดศึกษาได้จากบทความฉบับเต็ม ใน www.lawreform.go.th

* กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๒๕๕๓)



ส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม รวมทั้งการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติโดยฝ่ายบริหารของประเทศไทยเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมากเพราะจะทำให้การจัดทำร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติโดยฝ่ายบริหารของประเทศไทยเป็นไปอย่างโปร่งใส สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน โดยผู้เขียนได้นำแนวคิดที่ว่าด้วยการพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย (Improving the Quality of Government Regulation) หรือที่รู้จักโดยทั่วไปว่า “Better Regulation” ที่ริเริ่มโดย OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) เป็นแนวทางในการศึกษา

๑. แนวคิดที่ว่าด้วยการพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย

ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองในยุโรปได้สิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1946 ประเทศยุโรปตะวันตกเกือบทุกประเทศต่างต้องจัดระเบียบสังคมของตนขึ้นใหม่ทั้งหมดภายใต้กรอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย แต่ละประเทศจึงมีการตรากฎหมายขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบสังคมใหม่ดังกล่าว แต่ก็ทำให้ระบบกฎหมายของทุกประเทศเกิดความซับซ้อนและซ้ำซ้อน จนกลายเป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ (Economic constraints) การใช้ระบบควบคุมดังกล่าวทำให้ภารกิจของรัฐขยายขอบเขตออกไปมากขึ้นเรื่อย ๆ อันมีผลให้รายจ่ายประจำของรัฐเพิ่มมากขึ้นทุกปี จนกลายเป็นภาระงบประมาณ ประเทศสมาชิก OECD หลายประเทศจึงได้ริเริ่ม “แนวคิดที่ว่าด้วยการพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย” ขึ้นในช่วงทศวรรษ 1970 และนำมาสู่การจัดทำบทตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Regulatory Checklist)

ในปี ค.ศ. 1995 คณะกรรมการบริหารของ OECD จึงได้ออกคำแนะนำว่าด้วยการพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย (Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation) ขึ้น เพื่อให้ประเทศสมาชิก OECD นำไปใช้^{๑๖} โดยข้อแนะนำประการหนึ่งได้แก่การกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน

ตามข้อ ๙ ของ OECD Checklist for Regulatory Decision-Making แนบท้ายคำแนะนำว่าด้วยการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายของ OECD เรียกร้องให้ฝ่ายบริหารต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (interested parties) ประกอบการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อความโปร่งใสในการจัดทำร่างกฎหมาย และการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวจะทำให้ฝ่ายบริหารได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย โดย OECD วางหลักการรับฟังความคิดเห็นว่า ฝ่ายบริหารต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการเสนอให้มีหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายนั้นได้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เหตุผลความจำเป็นที่ฝ่ายบริหารเสนอให้ตรากฎหมายนั้นขึ้น (explanations of the need for government action) การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของกฎหมายที่เสนอ (assessment of the benefits and costs) รวมทั้งตัวร่างกฎหมายนั้น (proposed texts)

นอกจากนี้ ในรายงาน Checklist for Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe^{๑๗} OECD เห็นว่าขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติอนุมัติหลักการของร่างกฎหมายนั้นมีความสำคัญมาก เพราะเป็นการนำข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาหรือนโยบายของฝ่ายบริหารมาศึกษาวิเคราะห์และพัฒนา (Policy development) เพื่อจัดทำร่างกฎหมาย (Preparation of the legislative text) ขึ้นเป็นครั้งแรก หากการวิเคราะห์สภาพปัญหาหรือนโยบายของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างถูกต้องและวางอยู่บนข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนรอบด้าน ก็จะทำให้ฝ่ายบริหารสามารถกำหนดกลไกหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรือรองรับนโยบายได้อย่างเหมาะสม ซึ่งจะส่งผลให้ร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นมีความครบถ้วนสมบูรณ์มากที่สุดด้วย

^{๑๖}OECD, Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation (Adopted on 9 March 1995).

^{๑๗}OECD, Checklist for Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe (SIGMA Papers No. 15)

ส่วนวิธีการที่เหมาะสมในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมายนั้น OECD มิได้กำหนดไว้ตายตัวเนื่องจากมีวิธีการที่หลากหลายและสถานการณ์ในการรับฟังความคิดเห็นแตกต่างกันไปในแต่ละเรื่อง

๒. ปัญหาและผลกระทบในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติภายในฝ่ายบริหารของไทย

จากการตรวจสอบเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้เขียนพบว่าปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขาดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติสามารถจำแนกออกได้เป็น ๕ กลุ่มดังต่อไปนี้

๒.๑ วิธีการไม่เหมาะสม

๒.๑.๑ การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องมักดำเนินการโดยใช้การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) หรือการสัมมนาเป็นวิธีการหลัก และใช้การรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ของแต่ละหน่วยงานและการแสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์เป็นวิธีการเสริม โดยปกติจะจัดในเวลาราชการซึ่งตรงกับเวลาทำงานของประชาชน ในสถานที่ที่สะดวกต่อการจัดงานของเจ้าหน้าที่ และมักจัดเพียงครั้งเดียว จึงเป็นการยากที่ผู้เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้นจะเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นได้เพราะเป็นเวลาทำงานของประชาชนเช่นกัน นอกจากนี้ การเข้าถึง Internet ของไทยยังจำกัดเฉพาะในเมืองใหญ่เท่านั้น การแสดงความคิดเห็นทาง Internet จึงเป็นไปอย่างจำกัด ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้วผู้เกี่ยวข้องจึงไม่สามารถเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นได้ ทำให้เกิดอคติว่าหน่วยงานของรัฐไม่จริงใจที่จะรับฟังความคิดเห็น เป็นเพียงจัดให้ครบกระบวนการเท่านั้น

๒.๑.๒ หน่วยงานที่รับผิดชอบนำเฉพาะตัวร่างพระราชบัญญัติไปรับฟังความคิดเห็น ผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนามักไม่ได้รับข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสภาพปัญหาอันเป็นที่มาของร่างพระราชบัญญัตินั้น ตลอดจนสรุปหลักการอันเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ อันเป็นเหตุให้ผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับถ้อยคำสำนวนของร่างกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิคการร่างกฎหมายแทนที่จะให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักการของกฎหมาย ทำให้การรับฟังความคิดเห็นไม่บรรลุวัตถุประสงค์

๒.๒ ไม่ครอบคลุมผู้เกี่ยวข้อง

ปัจจุบันไม่มีหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholder analysis) เกี่ยวกับร่างกฎหมาย หน่วยงานจึงมีดุลพินิจที่จะรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องเห็นสมควร

๒.๓ เริ่มต้นช้า

หน่วยงานของรัฐจัดการรับฟังความคิดเห็นโดยการนำตัวร่างพระราชบัญญัติที่จัดทำเสร็จแล้วออกรับฟังความคิดเห็น ไม่มีการนำประเด็นปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาตลอดจนหลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่จะจัดทำขึ้นออกรับฟังความคิดเห็นก่อน

๒.๔ ไม่เปิดเผย

ภายหลังการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้ว หน่วยงานผู้รับผิดชอบจะเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติหลักการต่อไปโดยเปิดเผยโดยไม่เปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และไม่ชี้แจงหรือให้ความเห็นตอบ (Response) ต่อความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งไม่มีการชี้แจงแก่ผู้เกี่ยวข้อง ทำให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจผิดว่าหน่วยงานของรัฐไม่มีความจริงใจ ละเลยความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องโดยไม่มีการนำความคิดเห็นที่ได้รับเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเพื่อปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติ ทั้งที่จริงแล้วหน่วยงานของรัฐอาจพิจารณาความคิดเห็นนั้นแล้วแต่เห็นว่าความคิดเห็นนั้นไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ จึงมิได้ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามความคิดเห็นนั้น

๒.๕ ขาดการวางแผนในการรับฟังความคิดเห็นที่เหมาะสม

เกือบทุกหน่วยงานมิได้มีการวางแผนการตรากฎหมายไว้ล่วงหน้าว่าในปีหนึ่งจะเสนอร่างกฎหมายใดเมื่อใด ไม่มีการวางแผนงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดการรับฟังความคิดเห็น เมื่องบประมาณมีจำกัด การจัดการรับฟังความคิดเห็นก็มีลักษณะที่จำกัดจึงอาจทำได้ไม่ทั่วถึง และทำให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งว่าการรับฟังความคิดเห็นจำกัดเฉพาะบางกลุ่มบางพวก

(ต่อหน้า ๑๕)





นายอัชพร จารุจินดา
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๔ กับผู้บริหารท่านใหม่ อันเนื่องมาจากเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา **คุณพรทิพย์ จาละ** เกษียณอายุราชการ โดยผู้ที่มาดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาท่านใหม่ คือ **นายอัชพร จารุจินดา** ซึ่งได้รับโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ สฎีปพิเศษฉบับครบรอบ ๗๗ ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงขอนำเสนอประวัติและผลงานของท่านเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาท่านใหม่พอสังเขป ดังนี้

นายอชีพ จารุจินดา

เกิดเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๖

การศึกษา

- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เนติบัณฑิต จากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- นักบริหารระดับสูง รุ่นที่ ๒๕
- วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๖

ประวัติการดำรงตำแหน่ง

- ผู้อำนวยการกองร่างกฎหมาย
- ผู้อำนวยการกองกฎหมายไทย
- ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
- กรรมการร่างกฎหมายประจำ
- รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
- กรรมการกร่างรัฐธรรมนูญ
- คณะทำงานกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙
- กรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒)
- กรรมการในคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง
- กรรมการในคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ
- กรรมการในคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร
- กรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
- กรรมการในคณะกรรมการโครงการอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชนของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- กรรมการในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- กรรมการในคณะกรรมการจัดการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
- กรรมการในคณะกรรมการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
- กรรมการในคณะกรรมการบริหารบริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด
- กรรมการในคณะกรรมการกองทุนเพื่อส่งเสริมอนุรักษ์พลังงาน
- กรรมการในคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเฉพาะกิจเกี่ยวกับการติดตามการดำเนิน



งานตามมาตรา ๕๓-๕๘ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๕๕

- กรรมการในคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเฉพาะกิจเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕
- กรรมการในคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน
- กรรมการในคณะกรรมการเจรจาข้อตกลงและประเมินผลองค์การมหาชน
- กรรมการในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนวิสามัญเกี่ยวกับการประเมินบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ (ตำแหน่งประเภททั่วไป) ตำแหน่งประเภทวิชาเฉพาะ และตำแหน่งประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ
- อนุกรรมการใน อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการ
- อ.ก.พ.วิสามัญเฉพาะกิจเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐานนักกฎหมายภาครัฐ

ในวาระที่ท่านเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายอชีพ จารุจินดา) ขึ้นดำรงตำแหน่ง ท่านได้มอบนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเพื่อใช้ในการปรับปรุงปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนี้



๑. ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานภายในสำนักงาน
๑.๑ ปรับโครงสร้างการบริหารงาน โดยแบ่งเป็น
กลุ่มงานตามภารกิจ (Cluster) ๔ กลุ่ม ดังนี้

- (๑) กลุ่มกฎหมายด้านการบริหาร
- (๒) กลุ่มกฎหมายด้านเศรษฐกิจ
- (๓) กลุ่มกฎหมายด้านสังคม
- (๔) กลุ่มกฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติและงานบริหารทั่วไป

โดยผู้บริหารระดับสูง คือ รองเลขาธิการฯ ๓ ท่าน และ
กรรมการร่างกฎหมายประจำทรงคุณวุฒิ ๑ ท่าน เป็นหัวหน้า
กลุ่ม Cluster มีหน้าที่รับผิดชอบงานเชิงนโยบาย การบริหารงาน
และกำกับดูแลงานภายในกลุ่ม (รายละเอียดตามผังโครงสร้าง)

๑.๒ การสับเปลี่ยนผู้ปฏิบัติงาน โดยกำหนดหลัก
เกณฑ์ในการหมุนเวียนบุคลากรให้มีการเรียนรู้งานกฎหมาย
หลายด้าน เพื่อเป็นการเพิ่มพูนทักษะและประสบการณ์ทาง
กฎหมาย ทั้งในระดับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

๑.๓ การวางระบบการปฏิบัติงานของทุกกลุ่มให้
เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อเอื้อประโยชน์ในการสับเปลี่ยน
ผู้ปฏิบัติงานให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง

๑.๔ การวางระบบติดตามและประเมินผลการ
ปฏิบัติงานทุกขั้นตอน โดยปรับปรุงระบบสารสนเทศที่ใช้อยู่ใน
ปัจจุบันให้สามารถใช้งานได้สะดวก รวดเร็วมากขึ้น ผู้บริหาร
สามารถติดตามกำกับดูแลและใช้ประโยชน์เพื่อการบริหารงาน
ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๑.๕ กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบในการติดตาม
ผลการปฏิบัติงานและวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงาน เพื่อนำไป
แก้ไขปรับปรุงให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๑.๖ จัดระบบการมอบหมายงานและการกระจาย
งานให้มีความชัดเจน เป็นธรรมและทั่วถึง โดยหัวหน้ากลุ่ม
Cluster เป็นผู้รับผิดชอบ

๒. แนวทางการปฏิบัติงาน

๒.๑ ปรับปรุงระบบการทำงานในแต่ละส่วนงาน
ให้มีการวางแผนและกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน ให้การปฏิบัติ
งานมีความรวดเร็วและถูกต้องมากขึ้น

๒.๒ ให้มีการกำหนดตัวชี้วัดและการประเมินผล
การปฏิบัติราชการที่สามารถแสดงให้เห็นการปฏิบัติงานที่บรรลุ
เป้าหมายที่กำหนดไว้

๒.๓ ให้กรรมการร่างกฎหมายประจำเพิ่มบทบาท
ในการเป็นผู้ประสานทางวิชาการระหว่างกรรมการกฤษฎีกา
และฝ่ายเลขานุการ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว
และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๒.๔ ให้ความสำคัญในการผลิตผลงานทาง
วิชาการให้มากขึ้น ทั้งในการปฏิบัติหน้าที่และการแบ่งปันความรู้
แก่สังคม

๒.๕ ให้มีการพัฒนาบุคลากรภายในอย่างต่อเนื่อง
ทั้งรูปแบบที่เป็นทางการ (การสัมมนา/ฝึกอบรม) และรูปแบบ
ที่ไม่เป็นทางการ (การประชุม/การพูดคุย/การให้คำแนะนำ)

๒.๖ ให้มีการเผยแพร่ผลการดำเนินงานและความ
รู้ทางด้านกฎหมายแก่สาธารณชนให้กว้างขวางและทั่วถึงมาก
ยิ่งขึ้น โดยมีเป้าหมายให้ประชาชนทุกคนเข้าถึงข้อมูลทาง
กฎหมายได้โดยง่ายและให้สามารถขยายการบริการข้อมูลและ
ความรู้ด้านกฎหมายไปยังส่วนภูมิภาคด้วย

๒.๗ พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถ
ทัดเทียมกันในทุกระดับเพื่อที่จะสามารถมอบหมายให้ไป
ประชุม/ชี้แจง/เป็นผู้แทน/ร่วมเป็นกรรมาธิการฯ/ให้สามารถ
อธิบาย ชี้แนะ และแก้ไขปัญหาให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งได้
และต้องสามารถชี้แจงหลักการ เหตุผลทางวิชาการที่เป็นที่
เชื่อถือและยอมรับได้

๒.๘ กำหนดหน่วยงานที่จะรับผิดชอบจัดทำ
ข้อมูลเพื่อสนับสนุนทางวิชาการเพิ่มเติมจากงานประจำปกติ
ดังนี้

(๑) ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง รับผิดชอบใน
การรวบรวมและจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายรายฉบับ เพื่อ
การค้นคว้าอ้างอิงและเผยแพร่เพื่อให้มีการใช้กฎหมายได้อย่าง
ถูกต้อง

(๒) สำนักหลักนิติบัญญัติ รับผิดชอบในการ
รวบรวมและวิเคราะห์แบบกฎหมาย รวมทั้งจัดทำคู่มือการร่าง
กฎหมาย

(๓) สำนักกฎหมายต่างประเทศ รับผิดชอบ
ในการจัดทำกฎหมายเปรียบเทียบ และรวบรวมกฎหมาย
ต่างประเทศ

(๔) สำนักกฎหมายปกครอง รับผิดชอบใน
การวิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมาย เพื่อวางหลักกฎหมาย
ปกครองและการตีความทั่วไป

(๕) สถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน
รับผิดชอบในการจัดทำเอกสารเพื่อพัฒนานักกฎหมายและ
จัดทำห้องสมุดกฎหมายประชาชน เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลกลาง
ทางกฎหมายให้ประชาชนศึกษาค้นคว้ากฎหมายและเอกสาร
ทางวิชาการด้านกฎหมาย

(๖) ฝ่ายพัฒนากฎหมาย รับผิดชอบในการ
ศึกษาและจัดทำเอกสารเพื่อพัฒนาคุณภาพของประเทศ

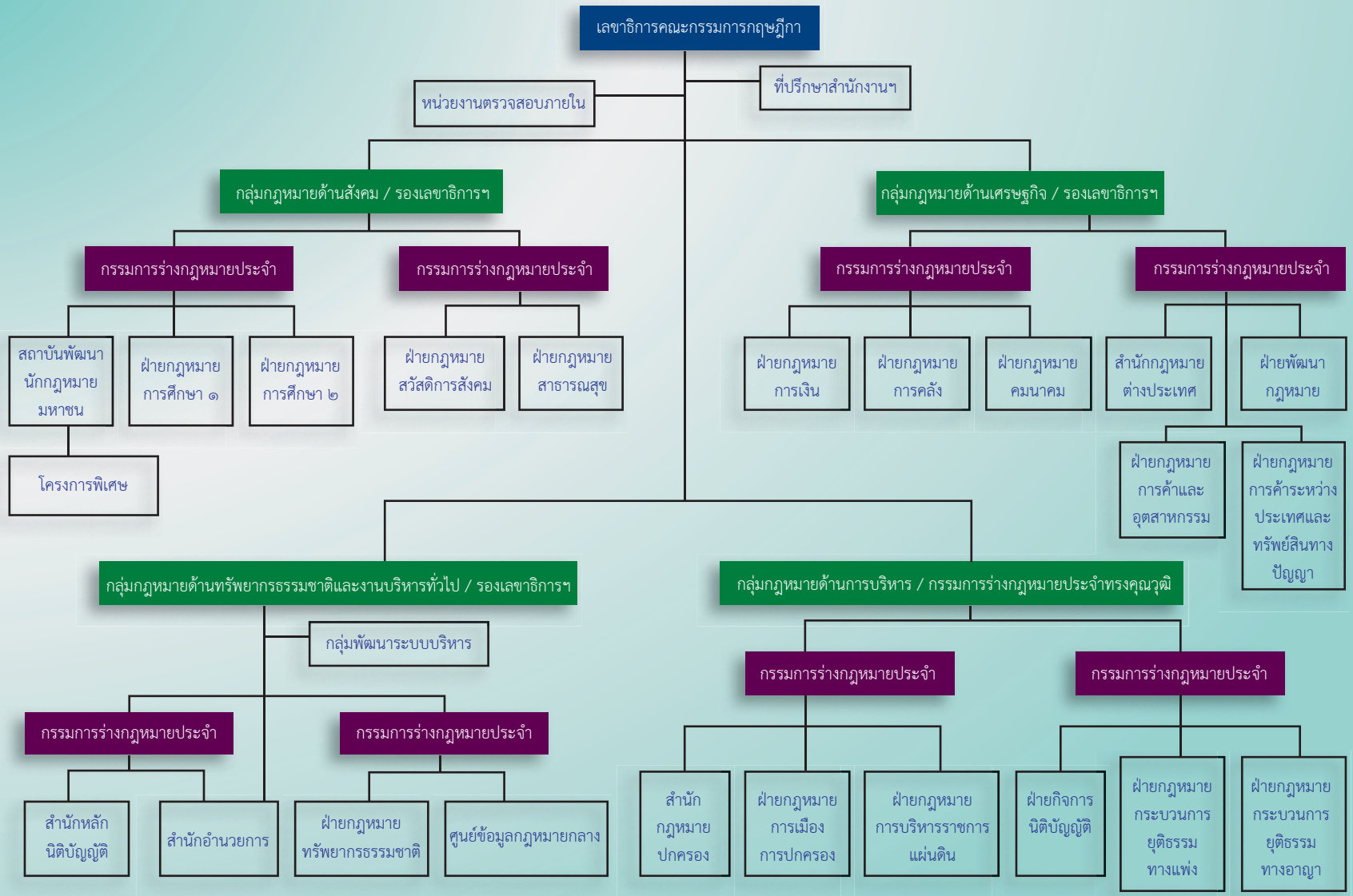
๒.๙ ให้มีความเป็นมิตรกับบุคคลภายนอก มีการ
รับฟังความคิดเห็นในวงกว้างเพื่อร่วมมือในการแก้ไขปัญหาของ
สังคม

๒.๑๐ มีความซื่อสัตย์ในวิชาชีพและเป็นกลาง
ทางวิชาการ





โครงสร้างการบริหารงานภายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา





(ต่อจากหน้า ๑๐)

๓. แนวทางการแก้ไข้ปัญหา

จากการวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติภายในฝ่ายบริหารข้างต้น ผู้เขียนพบว่าสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจากการขาดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างหลากหลาย และความหลากหลายในการใช้ดุลพินิจนี้เองที่ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ และเป็นที่มาของการโต้แย้งคัดค้านร่างพระราชบัญญัติ

การจัดทำร่างพระราชบัญญัติเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation) ผู้เขียนจึงเห็นว่าอาจนำหลักการ “4S”^๔ มาปรับใช้ ได้แก่

- ๓.๑ Start early (เริ่มกระบวนการเสียแต่เนิ่นๆ)
- ๓.๒ Stakeholders (วิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย)
- ๓.๓ Sincerity (จริงใจ)
- ๓.๔ Suitability (เลือกกระทำด้วยวิธีการอันเหมาะสม)

๔. สรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงปัญหาสำคัญในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ จึงอาจสรุปข้อเสนอแนะทั้งในเชิงนโยบายและในด้านกลยุทธ์ในการเพิ่มบทบาทของฝ่ายบริหารและหน่วยงานของรัฐในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

๔.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๔.๑.๑ กรณีมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการออกหลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยถือปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

๔.๑.๒ สำหรับรูปแบบของหลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ผู้เขียนเห็นว่า หลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นไม่จำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา จึงเสนอให้กำหนดหลักเกณฑ์ในรูป “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี” โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๔.๑.๓ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีตาม ๔.๑.๒ ควรมีหลักการอันเป็นสาระสำคัญ ๖ ประการ ดังต่อไปนี้

(๑) การแสดงความคิดเห็นเป็นการช่วยให้หน่วยงานของรัฐได้ข้อมูลที่รอบด้าน

(๒) การรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับหรือได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีผลผูกพันให้รัฐต้องปฏิบัติตามผลการรับฟังความคิดเห็น เพราะการตัดสินใจของรัฐต้องคำนึงถึง “ผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนส่วนใหญ่”

(๓) หน่วยงานของรัฐต้องมีความจริงจังในการรับฟังความคิดเห็น โดยต้องให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับเหตุผลความจำเป็นที่ต้องมีร่างพระราชบัญญัตินั้น และต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับหรือได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติมีโอกาสแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นอย่างทั่วถึงและภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

^๔มูลนิธิปริยญาโธสำหรับนักบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน, (ไม่ทราบสถานที่พิมพ์ พ.ศ. ๒๕๓๖), น. ๒-๔.

(๔) การแสดงความคิดเห็นต้องอยู่บนพื้นฐานของเหตุผล มิใช่ความรู้สึกชอบหรือไม่ชอบ

(๕) วิธีการรับฟังความคิดเห็นต้องมีความยืดหยุ่นกับสถานการณ์ สอดคล้องกับวิถีชีวิตของสังคมไทย และมุ่งสร้างความสมานฉันท์ในสังคม

(๖) การรับฟังความคิดเห็นควรต้องดำเนินการก่อนการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและอนุมัติหลักการ



๔.๑.๔ กลไกในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวควรมี ดังต่อไปนี้

(๑) ก่อนการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและอนุมัติหลักการหน่วยงานของรัฐต้องจัดทำสรุปสภาพปัญหา มีลักษณะเช่นเดียวกับ Exposé des motifs หรือ Explanatory memorandum

(๒) หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลตาม (๑) ให้ประชาชนทราบอย่างน้อยทางระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น และจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ (๓) ไปพร้อมกันด้วยก็ได้

(๓) ให้นำวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาใช้

(๔) เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติ พร้อมกับแสดงความคิดเห็นตอบความคิดเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติในแต่ละประเด็น และเผยแพร่ให้ทราบทางระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานนั้น ภายในสามสิบวันนับแต่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็น

(๕) เมื่อดำเนินการตาม (๔) แล้ว ให้หน่วยงานของรัฐนำผลการแสดงความคิดเห็นไปประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ

(๖) เมื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติแล้วเสร็จ ให้หน่วยงานของรัฐเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัตินั้นพร้อมทั้งเอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติในระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น และจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นด้วยก็ได้

(๗) การกำหนดผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติที่ต้องรับฟัง ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๗.๑) ผู้ได้รับผลกระทบที่เป็นภาคเอกชน ซึ่งได้แก่ ประชาชน กลุ่มบุคคล สมาคม หรือองค์กรวิชาชีพ ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

- มีหน้าที่ปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัตินั้น
- ทำงานหรืออยู่ใกล้ชิดกับปัญหาภายใต้บังคับของร่างพระราชบัญญัตินั้น
- มีประโยชน์ทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้น
- ความเชื่อทางศาสนาอาจได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัตินั้น

(๗.๒) ผู้ได้รับผลกระทบที่เป็นหน่วยงานของรัฐ อันได้แก่

- หน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้น (Functional or Agenda Based Agencies) โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน
- หน่วยงานของรัฐที่มีพื้นที่รับผิดชอบเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้น (Area Based Agencies)



นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นจาก “ผู้เชี่ยวชาญ” ซึ่งอาจเป็นนักวิชาการหรือผู้มีประสบการณ์ในเรื่องที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นด้วยก็ได้

(๘) เพื่อให้การแสดงความคิดเห็นมีลักษณะสร้างสรรค์ ผู้วิจัยเสนอให้ผู้แสดงความคิดเห็นต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ โดยระบุเหตุผลประกอบการแสดงความคิดเห็นอย่างชัดเจน และต้องระบุชื่อที่อยู่จริงด้วย

(๙) เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นเป็นมาตรการที่ต้องดำเนินการ สมควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเสนอสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและความคิดเห็นตอบของหน่วยงานของรัฐไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและอนุมัติหลักการด้วย

(๑๐) ในกรณีต่อไปนี้เป็นจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นเพราะอาจก่อให้เกิดความได้เปรียบหรือเสียเปรียบบุคคลอื่น

- ร่างพระราชบัญญัติที่เป็นการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี ค่าธรรมเนียม หรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ
- ร่างพระราชบัญญัติที่หากจัดให้มีการรับฟังแล้ว บุคคลหรือองค์กรที่เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบบุคคลอื่น
- ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการล้มลงมรดก และการนิรโทษกรรม และร่างพระราชบัญญัติที่หากนำออกรับฟังแล้วอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติด้วย

๔.๒ ข้อเสนอแนะด้านกลยุทธ์

๔.๒.๑ คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้หน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องกับการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีหรือการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายอันได้แก่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีตามข้อเสนอแนะทางนโยบายข้างต้นให้แล้วเสร็จและนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ใช้บังคับโดยเร็วภายในระยะเวลาที่กำหนด

๔.๒.๒ เมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีตาม ๔.๒.๑ มีผลใช้บังคับแล้ว คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้หน่วยงานตาม ๔.๒.๑ ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

๔.๒.๓ ในระหว่างที่ยังไม่มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีตาม ๔.๒.๑ คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้หน่วยงานตาม ๔.๒.๑ จัดการฝึกอบรมสัมมนาเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและความสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง กับร่างพระราชบัญญัติ และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการร่วมแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ

๔.๒.๔ เมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีตาม ๔.๒.๑ มีผลใช้บังคับแล้ว คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้หน่วยงานตาม ๔.๒.๑ จัดการฝึกอบรมหรือสัมมนาเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีดำเนินการที่เหมาะสมในการจัดการรับฟังความคิดเห็น

๔.๒.๕ กำหนดให้การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง กับร่างพระราชบัญญัติเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดการปฏิบัติราชการประจำปีของหน่วยงานของรัฐ





ความเห็นทางกฎหมายของ คณะกรรมการกฤษฎีกาที่เข้าสํานัก

ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง

มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ออกจากราชการไปแล้ว ถ้าภายหลังกลับเข้ารับราชการใหม่ นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้นับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตอนก่อนออกจากราชการ ต่อเนื่องกับการรับราชการในตอนหลังได้ ดังนี้ คำว่า “นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” หมายความว่า “นับแต่วันที่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม หรือกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม

เนื้อหาของกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมยอมเข้าแทนที่เป็นเนื้อหาของกฎหมายเดิม คำว่า “นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” จึงหมายถึงวันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม บทเฉพาะกาลของกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้การนับเวลาราชการของผู้กลับเข้ารับราชการใหม่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเดิม คำว่า “ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” ในกรณีนี้ย่อมหมายความว่าพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ใช้บังคับ จึงมีผลทำให้ข้าราชการที่กลับเข้ารับราชการใหม่ก่อนวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ไม่สามารถนับเวลาราชการต่อเนื่องได้

อนึ่ง หากเห็นว่าเป็นการสมควรที่จะฟื้นฟูสิทธิอันพึงมีของข้าราชการท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวกับการนับอายุราชการ ก็สมควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อ กำหนดให้ข้าราชการที่กลับเข้ารับราชการใหม่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับ สามารถนับเวลาราชการต่อเนื่องได้

(เรื่องเสร็จที่ ๓๕๐/๒๕๕๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนับเวลาราชการเพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญของข้าราชการส่วนท้องถิ่น, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑))

การมอบอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต หรือการอนุมัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารให้แก่ผู้อำนวยการสำนักหรือผู้อำนวยการเขต โดยกำหนดให้สามารถมอบอำนาจต่อไปได้หรือไม่

การมอบอำนาจจะกระทำได้ก็แต่โดยผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจ ผู้รับมอบอำนาจเป็นเพียงผู้ปฏิบัติราชการแทนมิได้กลายเป็นเจ้าของอำนาจเสียเอง จึงมีอาจมอบอำนาจซึ่งมีใช้ของตนให้บุคคลอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปได้ เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติให้สามารถกระทำได้เท่านั้น โดยหลักดังกล่าว การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะมอบอำนาจตามกฎหมายควบคุมอาคารโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๑ ซึ่งบัญญัติให้การมอบอำนาจตามกฎหมายใด หากกฎหมายนั้นมีได้บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครย่อมมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดในมาตรา ๘๑ ได้ โดยมีได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจกำหนดเรื่องการมอบอำนาจช่วงเอาไว้ เมื่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หลักเกณฑ์การมอบอำนาจย่อมเป็นไปตามมาตรา



๘๑ ดังนั้น การมอบอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการสำนักหรือผู้อำนวยการเขตโดยกำหนดให้สามารถมอบอำนาจต่อไปจึงกระทำมิได้ และกรณียอมไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๓ และ ๘๔ ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการมอบอำนาจของผู้อำนวยการสำนักและผู้อำนวยการเขต ตามลำดับ ได้เช่นกัน เนื่องจากอำนาจตามกฎหมายควบคุมอาคารมิได้เป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักหรือผู้อำนวยการเขต

(เรื่องเสรีจที่ ๓๕๖/๒๕๕๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑))



การพิจารณารับอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินซึ่งถูกเวนคืน
ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๔ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ดังนี้ หากคณะกรรมการฯ ได้แก้ไขหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนและกำหนดค่าทดแทนเมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว และหากในภายหลังเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้ยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนดังกล่าว รัฐมนตรีจะมีอำนาจรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาหรือไม่

การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเป็นสิทธิตามกฎหมายของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ทั้งยังเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาล หากผู้มีสิทธิได้ยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายแล้ว รัฐมนตรีต้องรับอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณา จะนำเหตุที่คณะกรรมการกำหนดราคา

เบื้องต้นดำเนินการเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดอันเป็นกระบวนการพิจารณาภายในฝ่ายปกครองมาเป็นข้ออ้างในการไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาไม่ได้

ประเด็นที่สอง มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดให้เจ้าหน้าที่เวนคืนมีอำนาจตกลงซื้อขายและกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดไว้ไม่ได้ ดังนี้ การที่เจ้าหน้าที่เวนคืนได้จ่ายค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการฯ กำหนด โดยที่คณะกรรมการฯ ไม่ได้กำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนเอาไว้ในวัน ในกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์อุทธรณ์เงินค่าทดแทนดังกล่าว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนจะรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาได้หรือไม่

การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเป็นสิทธิตามกฎหมายของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ทั้งยังเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาล เมื่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน สิทธิอุทธรณ์ก็เกิดขึ้นแล้วนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าว ดังนี้ เมื่อการกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนโดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ เป็นกระบวนการพิจารณาภายในฝ่ายปกครอง รัฐจะนำเหตุความไม่สมบูรณ์ของกระบวนการดังกล่าวมาเป็นข้ออ้างเพื่อไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาไม่ได้ ส่วนจะเกิดความเสียหายอย่างใดก็จะต้องพิจารณาเป็นอีกส่วนหนึ่ง

(เรื่องเสรีจที่ ๔๒๘/๒๕๕๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพิจารณารับอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินซึ่งถูกเวนคืนตามโครงการก่อสร้างถนนเชื่อมต่อถนนราชพฤกษ์ - ถนนกาญจนาภิเษก และเรื่องเสรีจที่ ๔๒๙/๒๕๕๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพิจารณารับอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินซึ่งถูกเวนคืน เพื่อสร้างถนน สาย ก ตามโครงการผังเมืองรวมเมืองพระนครศรีอยุธยา, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗))





ความเห็นทางกฎหมาย ที่น่าสนใจ

สำนักกฎหมายปกครอง

กฤษฎีกาสารฉบับนี้สำนักกฎหมายปกครองขอเสนอเรื่องที่น่าสนใจในประเด็นเกี่ยวกับ “การแจ้งการนัดประชุมให้แก่คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง” โดยที่การแจ้งการนัดประชุมนั้นมีความสำคัญที่จะทำให้กรรมการได้ทราบวาระการประชุมและมาเข้าร่วมประชุมได้ จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการแจ้งนัดประชุมให้แก่คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองเอาไว้ในมาตรา ๘๐ วรรคสองและวรรคสามแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมาตราดังกล่าวบัญญัติว่า

“มาตรา ๘๐ ๓๑ ๓๒

การนัดประชุมต้องทำเป็นหนังสือและแจ้งให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน เว้นแต่กรรมการนั้นจะได้ทราบการบอกนัดในที่ประชุมแล้ว กรณีดังกล่าวนี้อาจทำหนังสือแจ้งนัดเฉพาะกรรมการที่ไม่ได้มาประชุมก็ได้

บทบัญญัติในวรรคสองมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนซึ่งประธานกรรมการจะนัดประชุมเป็นอย่างอื่นก็ได้”

จากมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การแจ้งนัดประชุมคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองมีหลักเกณฑ์ คือ จะต้องทำเป็นหนังสือโดยแจ้งต่อกรรมการทุกคน และต้องแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวันก่อนที่จะถึงวันประชุม แต่ในกรณีที่มีการบอกนัดประชุมในที่ประชุมแล้วก็สามารถแจ้งเป็นหนังสือเฉพาะแต่กรรมการที่ไม่ได้มาประชุมเท่านั้นได้ ซึ่งการประชุมที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรานี้ เช่น การนัดประชุมโดยไม่ได้ทำเป็นหนังสือหรือไม่ได้แจ้งการนัดประชุมให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้า

หน้าไม่น้อยกว่าสามวัน ในทางวิชาการได้มีการอธิบายว่าเป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และส่งผลกระทบต่อกระเทือนถึงความสมบูรณ์ของมติที่ประชุมในการประชุมครั้งนั้นด้วย แม้จะมีกรรมการมาร่วมประชุมมากพอที่จะเป็นองค์คณะก็ตาม (แต่ทั้งนี้ มีการอธิบายในทางวิชาการต่อไปอีกว่า หากกรรมการที่ไม่ได้รับหนังสือนัดประชุมหรือกรรมการที่ได้รับหนังสือนัดประชุมช้ากว่าเวลาที่กำหนดมาประชุมด้วยและไม่มี การคัดค้านการประชุมแต่อย่างใด ก็เป็นข้อยกเว้นที่ทำให้การประชุมครั้งที่มีการนัดประชุมโดยไม่ถูกต้องไม่เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายไปได้)^๑

อย่างไรก็ดี วิธีการแจ้งการนัดประชุมต่อคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองตามที่ได้กล่าวข้างต้นก็มีข้อยกเว้นเช่นเดียวกัน โดยกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วน มาตรา ๘๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้สามารถทำการนัดประชุมเป็นอย่างอื่นก็ได้ จึงมีข้อน่าสนใจว่าการนัดประชุมเป็นอย่างอื่นนั้นมีความหมายอย่างไร ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ได้ให้ความเห็นในประเด็นดังกล่าวไว้ปรากฏตามบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ความชอบด้วยกฎหมายของการประชุม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต ๑ ในคราวประชุมที่ไม่ได้แจ้งนัดประชุมกรรมการครบทุกคน (เรื่องเสร็จที่ ๖๓๖/๒๕๔๙) โดยกรณีตามเรื่องเสร็จนี้มีข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการประชุมของคณะกรรมการคณะหนึ่ง มีการแจ้งนัดประชุมกรรมการทุกคน

^๑ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พิมพ์ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๑, หน้า ๔๔



ยกเว้นนาย ช. เนื่องจากนาย ช. นั้นปฏิบัติหน้าที่ราชการ อยู่กรุงเทพมหานครและการประชุมจะต้องดำเนินการเร่งด่วนในเวลากระชั้นชิด (การประชุมเกิดขึ้นในต่างจังหวัด) ทำให้ไม่สามารถติดต่อนัดหมายนาย ช. ได้ทัน หรือหากติดต่อก็ได้ทางโทรศัพท์ นาย ช. ก็อาจเดินทางมาร่วมประชุมไม่ทันเพราะจะต้องเดินทางมาโดยทางเครื่องบินเท่านั้น ซึ่งในการประชุมครั้งดังกล่าวได้มีอนุกรรมการมาประชุมและลงชื่อจำนวน ๕ คน ไม่เข้าร่วมประชุม ๒ คน รวมนาย ช. ด้วย จึงมีประเด็นปัญหาว่าการประชุมครั้งดังกล่าวถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า เหตุผลที่กฎหมายจำเป็นต้องกำหนดให้แจ้งการประชุมแก่กรรมการทุกคนก็ด้วยเหตุผลที่ว่า การใช้อำนาจในรูปคณะกรรมการเป็นการพิจารณาเป็นหมู่คณะ การลงมติจึงต้องเป็นผลของการปรึกษาหารือร่วมกันอันจะทำให้การพิจารณามีมติเป็นการใช้อำนาจขององค์กรกลุ่ม ดังนั้น เมื่อกรรมการแต่ละคนเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการและการเข้าร่วมประชุมของกรรมการแต่ละคนมีผลกระทบต่อ การลงมติของที่ประชุม การไม่นัดประชุมกรรมการแม้เพียงคนเดียวย่อมเป็นการตัดโอกาสของกรรมการคนนั้นที่จะร่วมพิจารณาและถือเป็นผู้บงการที่อาจกระทบกระเทือนต่อการแสดงเจตนาของที่ประชุมได้ สำหรับข้อยกเว้นตามมาตรา ๘๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดไม่ให้นำหลักเกณฑ์การนัดประชุมตามมาตราสองแห่งมาตรานี้มาใช้บังคับในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนโดยอาจนัดประชุมเป็นอย่างอื่นก็ได้ นั้น หมายความว่าสามารถนัดประชุมโดยวิธีการอื่นนอกจากการทำเป็นหนังสือและอาจแจ้งการนัดประชุมล่วงหน้าน้อยกว่าสามวันก็ได้ แต่ยังคงต้องทำการนัดประชุมกรรมการให้ครบทุกคน ไม่เช่นนั้นจะเป็นการเปิดโอกาสให้ตัดอำนาจในการพิจารณาของกรรมการที่ไม่ได้รับแจ้งการนัดประชุมซึ่งขัดต่อวัตถุประสงค์ของการพิจารณาในรูปคณะกรรมการที่เป็นองค์กรกลุ่ม และการ

ไม่นัดประชุมกรรมการคนหนึ่งคนใดนั้นทำได้แต่เฉพาะกรณีมีเหตุสุดวิสัย ทำให้ไม่สามารถแจ้งการนัดประชุมแก่กรรมการคนนั้นได้เท่านั้น ดังนั้น ในกรณีตามเรื่องเสร็จดังกล่าว เมื่อไม่ปรากฏว่าไม่มีเหตุสุดวิสัยที่จะไม่แจ้งการนัดประชุม จึงเป็นการนัดประชุมไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๘๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นการประชุมที่มีเหตุบกพร่องในขั้นตอนการประชุม

อนึ่ง การแจ้งการประชุมตามมาตรา ๘๐ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เป็นบทบัญญัติที่นำมาใช้กับการประชุมของคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งหมายความว่า จะต้องเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เตรียมการและดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองด้วย อย่างไรก็ตาม ในเรื่องเสร็จข้างต้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ได้ให้ความเห็นว่าแม้การประชุมของคณะกรรมการที่ไม่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองก็ตาม (ซึ่งกรณีตามข้อหาหรือนี้เป็นการประชุม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นการพิจารณาขององค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการในลักษณะเดียวกันกับการประชุมของคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง และไม่มีบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประชุมไว้เป็นการเฉพาะ ก็ชอบที่จะนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนัดประชุมคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา นี้มาใช้ด้วยเช่นกัน

โดยสรุปแล้ว จึงเห็นได้ว่า การแจ้งการนัดประชุมกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองนั้นมีความสำคัญที่จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะนอกจากการแจ้งการนัดประชุมที่ไม่ถูกต้องอาจทำให้กรรมการไม่ทราบถึงการประชุมนั้นแล้ว ยังอาจส่งผลให้การประชุมมีความบกพร่องได้อีกด้วย





เทคโนโลยี 3G และ WiMAX

ส่วนสารสนเทศ สำนักอำนวยการ



3G คือ อินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (Hi-speed Mobile Internet) สำหรับอุปกรณ์พกพา เช่น คอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊ก หรือโทรศัพท์มือถือ ฯลฯ ที่มีความเร็วสูงสุด 2 - 7.2 Mbps ในประเทศไทยขณะนี้

จุดเด่นของ 3G

จุดเด่นที่สุดของ 3G คือ ความเร็วในการเชื่อมต่อและส่งข้อมูลด้วยความเร็วสูง เน้นการติดต่ออย่างสมบูรณ์แบบ เช่น การประชุมทางไกล, ดาวน์โหลดข้อมูล (Contents) หรือโปรแกรม (Applications) ต่าง ๆ การตรวจสอบเส้นทาง 3G ทำให้เราสามารถติดต่อกันได้อย่างรวดเร็วฉับไว และเป็นระบบ Always on นั่นคือไม่จำเป็นต้องต่อโทรศัพท์เข้าเครือข่าย และล็อกอินทุกครั้งเพื่อใช้บริการรับส่งข้อมูลซึ่งการเสียค่าบริการแบบนี้จะเกิดขึ้นเมื่อมีการเรียกใช้ข้อมูลผ่านเครือข่ายเท่านั้น

การพัฒนาสู่ระบบ 3G

โทรศัพท์ในยุคแรก (1G) คือระบบแอนะล็อก เริ่มแพร่หลายราวปี ค.ศ. 1980 ที่รู้จักกันดีคือเทคโนโลยี NMT (Nordic Mobile Telephone) จากยุโรป และ AMPS (Advanced Mobile Phone System) จากอเมริกา

โทรศัพท์เคลื่อนที่ในยุคที่สอง (2G) เป็นระบบดิจิทัล เริ่มเข้ามาในปี ค.ศ. 1990 มีเทคโนโลยีที่เรารู้จักกันดีคือ ระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ GSM (Global System for Mobile Communications) อันเป็นมาตรฐานของกลุ่มสหภาพยุโรป ความเร็วในการส่งข้อมูลสูงสุดอยู่ที่ 9.6 Kbps (กิโลบิตต่อวินาที) ในประเทศไทยให้บริการโดย AIS, DTAC, และ True Move และ ระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ CDMA (Code Division Multiple Access) อันเป็นมาตรฐานจากสหรัฐอเมริกา ในประเทศไทยให้บริการโดย Hutch และ CAT

ระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ของค่าย GSM มีการพัฒนาต่อยอดโดยเพิ่มเทคโนโลยี GPRS (General Packet Radio Service) เข้ามา ทำให้ความเร็วในการส่งข้อมูลสูงขึ้นเป็น 40 kbps และต่อมาก็พัฒนาไปเป็น EDGE (Enhanced Data Rate for Global Evolution) โดยมีความเร็วที่สูงกว่า GPRS ถึงกว่า 4 เท่า คือ 200-400 Kbps และเป็นก้าวสำคัญเพื่อเข้าสู่ยุค 3G ในที่สุด

สำหรับค่าย CDMA ได้พัฒนาเทคโนโลยีที่รู้จักกันในชื่อ CDMA2000-1xRTT หรือ 1xEV-DO (First Evolution Data Optimized) ที่สามารถส่งข้อมูลได้ด้วยความเร็วที่ทดสอบได้จริงถึง 600 Kbps - 1.4 Mbps ซึ่งสูงกว่าของทางค่าย GSM

โทรศัพท์เคลื่อนที่ในยุคที่สาม (3G) ต้องมีความเร็วในการรับส่งข้อมูลสูงกว่า 2 Mbps ขึ้นไปนั้น สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union : ITU) ซึ่งมีหน้าที่ในการพัฒนามาตรฐานและกำหนดกฎระเบียบสำหรับการสื่อสารวิทยุและโทรคมนาคมระหว่างประเทศ เริ่มพัฒนามาตรฐานสำหรับ 3G โดยให้

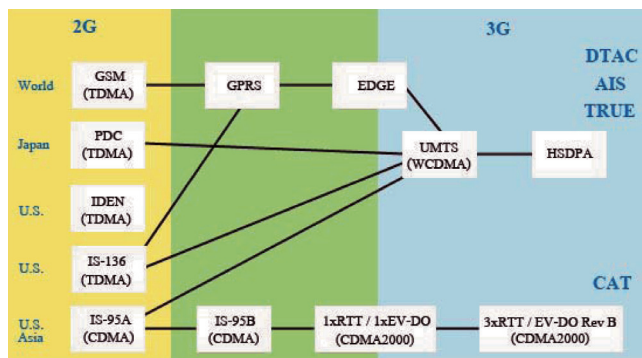


ชื่อว่า IMT-2000 เน้นความสามารถในการรับส่งข้อมูลด้วยความเร็วสูงที่เหนือกว่า 2G และในปี ค.ศ. 1999 IMT-2000 ได้รับรองเทคโนโลยี 5 ชนิดว่า เป็นเทคโนโลยี 3G คือ IMT-DS (W-CDMA), IMT-MC (CDMA2000), IMTTC (TD-SCDMA และ UTRA-TDD), IMT-SC (Evolved EDGE), และ IMTFT (DECT โทรศัพท์บ้านแบบไร้สาย)

ระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ GSM, GPRS และ EDGE ได้พัฒนาไปเป็น 3G โดยใช้มาตรฐาน UMTS (Universal Mobile Telecommunication System) ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นเครือข่าย W-CDMA เครือข่าย UMTS ซึ่งมีความเร็วในการรับ-ส่งข้อมูลที่มากกว่าเครือข่าย EDGE ที่ให้บริการในปัจจุบันถึง 4 เท่า และมีเทคโนโลยีต่อยอดเช่น HSDPA (High Speed Downlink Packet Access) สามารถรับส่งข้อมูลได้สูงสุดที่ Download 14.4 Mbps / Upload 384 Kbps. (ปัจจุบันผู้ให้บริการทั่วโลกยังให้บริการอยู่ที่ Download 7.2 Mbps) และ HSUPA (High Speed Uplink Packet Access) จะเหมือนกับ HSDPA ทุกอย่างแต่การ Upload ข้อมูลมีความเร็วสูงสุด 5.76 Mbps หรือเรียกรวมว่า HSPA (High-Speed Packet Access) และพัฒนาต่อไปเป็น HSPA+ มีข้อดีคือสามารถอัปเดตเทคโนโลยีที่มีอยู่ในประเทศไทยมาเป็น HSPA+ ง่ายกว่าและถูกกว่า การ Download ข้อมูลจะอยู่ที่ 42.2 Mbps / Upload 22 Mbps



วิวัฒนาการเทคโนโลยี 3G ในประเทศไทย



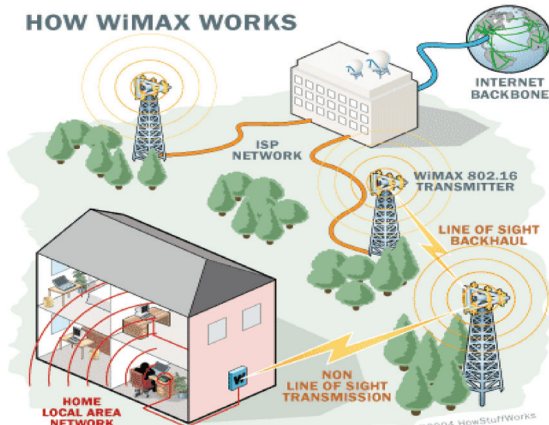
ระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ CDMA ได้พัฒนาไปเป็น 3G โดยใช้เทคโนโลยีเทคโนโลยีหลักคือ CDMA2000-3xRTT หรือ EV-DO Rev B ใช้ช่องสัญญาณขนาด 3.75 MHz ซึ่งเป็น 3 เท่า (3x1.25 MHz) ของมาตรฐาน CDMA2000-1xRTT เพื่ออัตราเร็วที่สูงขึ้น มีประสิทธิภาพเทียบเท่ากับเทคโนโลยี W-CDMA ของโครงข่าย GSM โดยมีหน่วยงานชื่อ องค์กรสากล 3GPP2 (The Third Generation Partnership Project 2) เป็นศูนย์กลางในการกำหนดมาตรฐานเทคโนโลยียุค 3G ของโครงข่ายระบบ CDMA

WiMAX เป็นชื่อเรียกเทคโนโลยีไร้สายรุ่นใหม่ล่าสุดที่คาดหมายกันว่าจะถูกนำมาใช้งานที่ประเทศไทยอย่างเป็นทางการในอนาคตอันใกล้ ซึ่งตอนนี้อยู่ในขั้นทดสอบ WiMAX เป็นเทคโนโลยีบรอดแบนด์ไร้สายความเร็วสูงได้รับการพัฒนาขึ้นมาบนมาตรฐานที่เรียกเป็นทางการว่า IEEE (Institute of Electrical and Electronics Engineers) 802.16 ต่อมาก็ได้พัฒนามาตามมาตรฐาน IEEE 802.16a มีรัศมีทำการไกลสูงสุดที่ 30 ไมล์ มีอัตราความเร็วในการส่งผ่านข้อมูลสูงสุดถึง 75 เมกะบิตต่อวินาที (Mbps)

เทคโนโลยี 3G กับ WIMAX ทั้งสองเทคโนโลยีมีความแตกต่างกัน โดยเทคโนโลยี 3G เป็นเทคโนโลยีที่รองรับด้านเสียงมากกว่าด้านการรับส่งข้อมูล

ที่มา : http://www.wimaxthailand.com/readarticle.php?article_id=3 และ <http://www.wimax.in.th/wimax/>

HOW WIMAX WORKS





รายงานผลการปฏิบัติราชการ ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ รอบ ๑๒ เดือน (๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓)

กลุ่ม ก.พ.ร./ ส่วนนโยบายและแผน
สำนักอำนวยการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำคำ
รับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓
โดยมีกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ๔ มิติ จำนวน
๒๐ ตัวชี้วัด คะแนนเต็ม ๕.๐๐ คะแนน โดยผลการประเมิน
ตนเอง (Self Assessment Report) รอบ ๑๒ เดือน
(๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓) มีค่าคะแนน
เท่ากับ ๓.๘๘๐๖ คะแนน

สำนักงานสามารถดำเนินการแล้วเสร็จตามตัวชี้วัด
จำนวน ๑๓ ตัวชี้วัด ประกอบด้วย (๑) ระดับความสำเร็จ
ของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการบรรลุเป้าหมายตามแผน
ปฏิบัติราชการ/ภารกิจหลัก จำนวน ๖ ตัวชี้วัด (๒) ระดับ
ความสำเร็จของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักตามเป้าหมาย
ผลผลิตของส่วนราชการ (ตามเอกสารงบประมาณรายจ่าย)
(๓) ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริต (๔) ระดับความสำเร็จใน
การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนจนได้ข้อยุติ (๕) ระดับ
ความสำเร็จของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการรักษา
มาตรฐานระยะเวลาการให้บริการ (๖) ระดับความสำเร็จของ
การจัดทำต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต (๗) ระดับความสำเร็จของ
การตรวจสอบภายใน และ (๘) ระดับความสำเร็จของการ
พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)

ตัวชี้วัดที่อยู่ระหว่างรอผลจากผู้ประเมินภายนอก
จำนวน ๓ ตัวชี้วัด คือ (๑) ร้อยละของระดับความเชื่อมั่น
ของคณะกรรมการเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการของ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รอผลการสำรวจจาก
สำนักงานสถิติแห่งชาติ (๒) ร้อยละของระดับความพึงพอใจ
ของผู้กำหนดนโยบาย รอผลสำรวจจากสำนักงาน ก.พ.ร.
และ (๓) ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการ
ประหยัดพลังงานของส่วนราชการ รอผลการประเมินค่า
คะแนนดัชนีการใช้พลังงานจากส่วนอนุรักษ์พลังงานและ
พลังงานหมุนเวียน สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

สำหรับตัวชี้วัดที่สำนักงานไม่สามารถดำเนินการ
บรรลุตามเป้าหมาย จำนวน ๔ ตัวชี้วัด คือ (๑) ร้อยละความ
สำเร็จเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของกฎหมายที่คณะกรรมการ
กฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วเสร็จ ตามที่นายกรัฐมนตรีหรือ
คณะรัฐมนตรีมอบหมาย (๒) ร้อยละความสำเร็จเฉลี่ยถ่วง
น้ำหนักของกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตรวจพิจารณาแล้วเสร็จ ตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะ
รัฐมนตรีมอบหมาย เนื่องจากสำนักงานได้มีการเปลี่ยน
เกณฑ์การประเมินจากการประเมินตามขั้นตอนการดำเนิน
งานมาเป็นการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานร่าง
กฎหมาย ซึ่งการพิจารณากฎหมายแต่ละฉบับมีลักษณะ
เฉพาะตามสภาพหลักการของร่างกฎหมายนั้นๆ จึงไม่อาจ
กำหนดระยะเวลามาตรฐานในการพิจารณาร่างกฎหมาย
แต่ละประเภทได้ เพราะจะกระทบกับคุณภาพของร่าง
กฎหมาย ซึ่งจะมีปัญหากระทบกับประชาชนทั้งประเทศไป
ด้วย (๓) ร้อยละของอัตราการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่าย
ลงทุน และ (๔) ระดับความสำเร็จของการควบคุมภายใน

จากผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติ
ราชการ จะเห็นได้ว่า สำนักงานมีผลการปฏิบัติงานอยู่ใน
เกณฑ์ ระดับปานกลาง สำหรับการดำเนินงานใน
ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ สำนักงานจะนำปัญหาอุปสรรค
ในการดำเนินงานที่ผ่านมา มาพัฒนาการปฏิบัติงานให้มี
ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและ
ประชาชน





สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดพิธีรับ-ส่งงานราชการ ระหว่างเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (คุณพรทิพย์ จาละ) กับรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายอัชพร จารุจินดา) เนื่องในวาระที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เกษียณอายุราชการ โดยมีคณะผู้บริหารระดับสูง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สำนักงานเข้าร่วมในพิธี เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ เวลา ๐๙.๐๐ น. ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



นายอัชพร จารุจินดา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา มอบนโยบายการปฏิบัติราชการแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ เวลา ๑๔.๐๐ น. ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา